

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 024 -2021 -PR

Lima, 14 de enero de 2021

Señora

MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN

Presidenta a.i. del Congreso de la República

Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

Sobre el carácter temporal del régimen CAS

1. En los artículos 1, 2 y 3 de la Autógrafa de Ley se plantea la incorporación de los servidores que laboran bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (en lo sucesivo, régimen CAS) a los Decretos Legislativos N° 276 y 728 (en adelante, D.L. N° 276 y D.L. N° 728, respectivamente), los requisitos que se deben cumplir y un orden de prelación en función de la antigüedad del contrato, edad, cuota de personas con discapacidad e igualdad de género.

La incorporación de los servidores contratados bajo el régimen CAS a los regímenes laborales del D.L. N° 276 y D.L. N° 728 afecta al acceso e incorporación de servidores a la administración pública y se opone a la reforma del servicio civil que, como política de Estado, pretende darle un sentido de orden, racionalidad y resultados a la gestión de los recursos humanos en el sector público¹.

En efecto, el régimen CAS, carente de un conjunto de derechos que sí asisten a otros regímenes laborales (D.L. N° 276 y D.L. N° 728), fue concebido con carácter transitorio para regularizar la situación del personal contratado bajo la modalidad de locación de servicios, con la finalidad de llevar a cabo la implementación de un nuevo régimen de carrera en el empleo público (Régimen del servicio civil). En ese orden de ideas, no resulta razonable ni estratégico incorporar servidores del régimen CAS a los otros regímenes laborales (D.L. N° 276 y D.L. N° 728), pues ello se opone a la reforma del servicio civil y dificulta una planificación ordenada de los recursos humanos en el sector público.

2. Cabe indicar que el régimen CAS desaparecerá gradualmente para dar paso al nuevo régimen del servicio civil, aprobado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), como régimen exclusivo para el sector público, demandando a las entidades planificar estratégicamente sus recursos humanos y sus procesos, garantizando de esa forma que el acceso, permanencia y progresión, se basen en la demostración de la idoneidad para el puesto.

Por tanto, el régimen CAS fue concebido con miras a la implementación de un nuevo régimen en el servicio civil, el cual actualmente se encuentra recogido en la LSC, y que hará posible las mejoras estructurales y sostenibles (y no solo superficiales o

¹ Distintos estudios realizados por SERVIR, desde el año 2011, mostraron las consecuencias negativas de contar con tres regímenes laborales generales y más de 400 conceptos de pago al personal. Los recursos humanos habían crecido sin planificación y desordenadamente generando consecuencias negativas para los servidores (inequidades en derechos y deberes, falta de incentivos para desarrollar su proyección profesional, capacitación casi inexistente) y para el Estado (uso ineficiente de recursos, planilla en constante crecimiento, enfrentamientos con sindicatos, deficiente atención al ciudadano, entre otros).

temporales) que beneficiará tanto a servidores públicos como a las entidades públicas y a los ciudadanos.

De los concursos públicos de méritos

3. Siendo el CAS un régimen temporal o transitorio hacia la necesaria e inevitable reforma del servicio civil, no sería congruente con dicha finalidad que todo el personal bajo dicho régimen pase a otros regímenes y menos de forma directa.

La igualdad en el acceso a la función pública como un derecho de todo ciudadano exige que la regla para dicho ingreso sea el concurso público de méritos, lo cual impone el principio del mérito o meritocracia, tanto para el ingreso como para la progresión y la permanencia en el puesto, supeditados a la idoneidad objetivamente demostrada de la persona o servidor que lo ocupa.

En ese orden de ideas, el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (en adelante, LMEP), establece que el ingreso al empleo público se realiza mediante concurso público abierto, por grupo ocupacional, en base al mérito y capacidad de la persona, en un régimen de igualdad de oportunidades. En esa misma línea, el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023 establece que el ingreso al servicio civil permanente o temporal se realiza mediante procesos de selección transparentes sobre la base de criterios objetivos, atendiendo al principio de mérito.

4. Por su parte, el artículo 8 de la LSC señala que el proceso de selección es el mecanismo de incorporación al grupo de directivos públicos, servidores civiles de carrera y servidores de actividades complementarias, siendo su finalidad seleccionar a las personas más idóneas para el puesto sobre la base del mérito, competencia y transparencia, garantizando la igualdad en el acceso a la función pública.

Tanto la LMEP como la LSC consagran el principio de igualdad de oportunidades como regla que debe regir no solo el acceso al servicio civil, sino otros procesos de la gestión de recursos humanos en el sector público.

De lo expuesto, resulta válido concluir que el acceso al servicio civil en la administración pública se efectúa necesariamente por concurso de méritos en el marco de un régimen de igualdad de oportunidades y de conformidad con los principios de mérito y capacidad de personas. Disponer lo contrario implica el quebrantamiento del marco legal que regula la gestión de los recursos humanos del sector público, así como del esfuerzo que viene realizando el Poder Ejecutivo para lograr la implementación de un régimen único que ordene y regule los derechos y deberes de todos los servidores que prestan servicios en las entidades públicas de nuestro país.

Si bien el régimen CAS contempla el ingreso a través de un proceso de selección (concurso público), su diseño no constituye un proceso de incorporación riguroso, considerando el dinamismo y la celeridad en la contratación y la desvinculación que lo caracteriza², además que los requisitos de los perfiles de puestos se basan en necesidades temporales de las entidades públicas. Si bien ello ha facilitado la gestión de recursos humanos en muchas entidades, no ha aportado al desarrollo ni la consolidación de la meritocracia en el sector público.

² El Reglamento del Decreto Legislativo 1057 habilita a las entidades a aplicar otros mecanismos de evaluación, tales como la evaluación técnica y la psicológica, que algunas entidades vienen desarrollando en sus procesos de selección para garantizar la objetividad y solidez de la contratación que las propias normas no consagran de forma obligatoria.

Del derecho de acceso a la función pública

5. El derecho de acceso a la función pública, de acuerdo con jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es un derecho fundamental cuyo contenido implica lo siguiente: acceder o ingresar a la función pública, ejercerla plenamente, ascender en la función pública y condiciones iguales de acceso (Sentencia del Expediente 00011-2020-PI/TC, fundamento 77, en adelante STC).

En esa línea, el acceso al servicio civil se debe realizar en igualdad de oportunidades. Ello implica que las personas para acceder al Estado deben participar de un concurso público de méritos en igualdad de condiciones, lo cual se contraviene con el pase automático de los servidores del régimen CAS a regímenes con carácter permanente, sin participar de un concurso público de méritos.

Por ello, a efectos de darle contenido a este derecho reconocido por el Tribunal Constitucional, también se debe considerar los tratados de derechos humanos. Así, de acuerdo con la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú “Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.

Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tratado ratificado por el Estado peruano, reconoce que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país (literal c, inciso 1 del artículo 23º). Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que este artículo “no establece el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en “condiciones generales de igualdad”. Esto quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando “los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución [sean] razonables y objetivos” y que “las personas no sean objeto de discriminación” en el ejercicio de este derecho”.³ Asimismo, dicho derecho encuentra respaldo en el literal c) del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, tratado ratificado por el Estado peruano.

En consecuencia, el nombramiento de personal en el servicio civil debe obedecer a criterios razonables y objetivos. Ello se concreta, de acuerdo con los principios previstos en la Constitución y en las normas del servicio civil peruano, a través de concursos públicos meritocráticos que se realicen con reglas objetivas y en el marco de un proceso transparente con pleno respeto a la igualdad de oportunidades, lo cual se contraviene con el nombramiento automático de servidores del régimen CAS en regímenes de carácter permanente.

En esa línea, también la Carta Iberoamericana de la Función Pública⁴ reconoce que otro principio rector de todo sistema de función pública es el de igualdad de oportunidades, que debe inspirar las políticas de gestión del empleo la igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras (Principios rectores 8).

Al respecto, la incorporación automática de los servidores del régimen CAS a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 276 y N° 728, que propone la Autógrafa de Ley, afectaría el derecho de acceso a la función pública de quienes no

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela, párrafo 135, del 1 de julio del 2011. Publicada en: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_227_esp.pdf

⁴ Documento publicado en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>

sean beneficiados con dicha incorporación y deseen acceder mediante un concurso público de méritos, a aquellas plazas que serían cubiertas como consecuencia de la referida incorporación automática. Esta diferenciación en el acceso a la función pública entre los servidores del régimen CAS y las demás personas, no tendría un sustento objetivo para ello⁵.

De la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276

6. En el artículo 3 de la Autógrafa de Ley, se plantea que para la incorporación al D.L. N° 276 se toma en cuenta el grupo ocupacional y nivel de este régimen, así como la clasificación laboral funcional de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público.

De conformidad con el artículo 1 del D.L. N° 276, la Carrera Administrativa es el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable, prestan servicios de naturaleza permanente en el sector público. Asimismo, dicho régimen tiene por objeto permitir la incorporación de personal idóneo, garantizar su permanencia, asegurar su desarrollo y promover su realización personal en el desempeño del servicio público.

De la misma manera, es oportuno señalar que, de acuerdo con el literal a) del artículo 4 del D.L. N° 276, uno de los principios que rige la Carrera Administrativa es el principio de Igualdad de Oportunidades, el mismo que tiene incidencia tanto para el acceso como para la progresión en la referida carrera administrativa. Dicho principio, a su vez, guarda concordancia con lo previsto en el literal d) del artículo 12 del mismo cuerpo normativo, el cual establece como un requisito para el acceso a la carrera el presentarse y ser aprobado en el concurso de admisión.

En ese sentido, es evidente que un traslado automático de los servidores bajo régimen CAS al régimen regulado por el D.L. N° 276 lesionaría el principio de igualdad de oportunidades y constituiría una flagrante trasgresión a uno de los requisitos para el ingreso a dicha carrera, como es el haber aprobado el respectivo concurso público, todo lo cual, en definitiva, desnaturalizaría el objeto de existencia de la Carrera administrativa, el cual es justamente la incorporación de personal idóneo en favor de una adecuada prestación de los servicios del Estado.

Debe enfatizarse que siendo el régimen CAS un régimen temporal o transitorio hacia la necesaria e inevitable reforma del servicio civil, no sería congruente que el personal bajo dicho régimen pase a otros regímenes y menos de forma directa. En ese sentido, podemos afirmar que la Autógrafa de Ley carece de sustento técnico y que, de aprobarse, generará ineludiblemente distorsiones en el sistema.

De la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728

7. El régimen regulado por el D.L. N° 728, desde su aplicación al ámbito público, ha representado problemas que se propone superar con la implementación del nuevo régimen del servicio civil. La racionalidad de dicho régimen, diseñado para el sector privado, prescinde del interés público, dotando de relevancia al interés privado del empleador, que busca incrementar ganancias, como del trabajador, que busca satisfacer sus necesidades a través de la remuneración. En el sector público, por el contrario, se busca crear valor público y beneficiar a la ciudadanía.

Asimismo, cabe reiterar que de acuerdo al artículo 5 de la LMEP, el ingreso al empleo

⁵ Sentencia recaída en el Expediente N° 018-2003-AI/TC.

público se realiza mediante concurso público abierto, en base al mérito y capacidad de la persona, en un régimen de igualdad de oportunidades, por lo que un traslado directo de los servidores sujetos al régimen CAS hacia el régimen laboral del D.L. N° 728 implicaría una evidente trasgresión a dicho principio fundamental para el acceso al empleo público.

Adicionalmente, cabe indicar que la Autógrafa de Ley omite considerar que el tiempo de servicios de los servidores del régimen CAS no son acumulables con los del régimen laboral del D.L. N° 728, dado que la Constitución Política del Perú, en su Tercera Disposición Final y Transitoria, señala que, en tanto subsistan regímenes diferenciados de trabajo entre la actividad privada y la pública, en ningún caso y por ningún concepto pueden acumularse servicios prestados bajo ambos regímenes, sancionando con nulidad todo acto o resolución en contrario.

Sobre la eliminación de la temporalidad del régimen CAS

8. El artículo 4 de la Autógrafa de Ley establece la eliminación de la temporalidad sin causa y prohíbe la contratación bajo el régimen CAS, para tal efecto establece que “Desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta que se produzca la incorporación a que se refiere el artículo 1, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, ninguna entidad del Estado podrá contratar personal a través del régimen especial de contratación administrativa de servicios, con excepción de aquellas contrataciones que se encontraran vigentes y que sean necesarias de renovar a efectos de no cortar el vínculo laboral de los trabajadores con vínculo vigente, en tanto se ejecute lo dispuesto en el artículo 1 de la presente ley”.

Es decir, esta propuesta normativa plantea la permanencia del régimen CAS, desconociendo que actualmente se viene implementando la reforma del servicio civil que establece beneficios para los servidores civiles, y es de carácter permanente, por lo que resulta necesario precisar los alcances de la reforma del servicio civil. Ahora bien, el acceso al régimen del servicio civil se ha previsto conforme a los principios de mérito, igualdad de oportunidades, transparencia, entre otros. Ello con el fin de garantizar que el ingreso al servicio civil se realice a través de concursos públicos de mérito y en cumplimiento del perfil del puesto.

Actualmente, confluyen diferentes regímenes laborales y contractuales de servidores públicos (régimen laboral público, régimen laboral privado, régimen CAS, regímenes especiales), con distintas reglas de juego, crecimiento inercial del número de servidores públicos y un sistema de compensaciones inequitativo a nivel interno y externo (al interior de una misma entidad pública y entre entidades públicas y niveles de gobierno).

En ese contexto, se emite la LSC con la finalidad de establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de éstas. En ello consiste la reforma del servicio civil y está orientada a que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor servicio civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran.

Cabe resaltar que el nuevo servicio civil procura la mejora en las compensaciones

económicas⁶, basándose en el desempeño, la capacidad y la evaluación permanente de los servidores civiles; y, sujetándose al principio de provisión presupuestal estipulado en el artículo III del Título Preliminar de la LSC, en mérito al cual todo acto relativo al sistema del Servicio Civil está supeditado a la disponibilidad presupuestal, al cumplimiento de las reglas fiscales, a la sostenibilidad de las finanzas del Estado y estar previamente autorizado y presupuestado. De esa manera, su objetivo es captar, mantener y desarrollar un cuerpo de servidores efectivo que contribuya con el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Dentro de ese contexto, el pase de los servidores de otros regímenes al nuevo régimen del servicio civil implicará una mejora de las compensaciones económicas, pues accederán a doce (12) compensaciones económicas mensuales que incluye vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente cada uno al íntegro de la mensualidad que perciben), y adicionalmente una compensación mensual por cada año por tiempo de servicios (CTS que se calcula sobre el íntegro de lo que se recibe como compensación económica). Por lo tanto, los servidores civiles del nuevo régimen en un año generarán quince (15) compensaciones económicas mensuales, lo cual supondrá un incremento en sus actuales ingresos para los servidores públicos que decidan optar por cambiar a dicho régimen, porque el nuevo régimen del servicio civil reformula la política remunerativa del Sector Público.

Cabe agregar que el nuevo régimen establece mejores remuneraciones para los servidores públicos, dentro de los parámetros y limitaciones presupuestales. Con ello, se busca que las remuneraciones sean fijadas en "función al puesto" teniéndose en cuenta la complejidad, responsabilidad, trascendencia y especialidad, lográndose así fomentar el esfuerzo del servidor por desarrollarse dentro de la administración pública, motivándolos a ocupar mejores puestos, de mayor complejidad y responsabilidad.

En este orden de ideas, cabe mencionar que la implementación de la LSC viene dándose de manera progresiva conforme a reglas de gradualidad y en el marco de la programación de las leyes anuales de presupuesto. Así, tenemos que, desde la vigencia de la LSC y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM y modificatorias, se han venido emitiendo diversas directivas y lineamientos para su implementación, lo que ha hecho posible que, a la fecha, existan más de 400 entidades públicas en tránsito al servicio civil⁷ y 92 entidades públicas con resolución de inicio del proceso de implementación⁸.

Impacto de las disposiciones de la Autógrafa de Ley en la legislación nacional

9. El régimen CAS fue creado en el año 2008 para solucionar la problemática generada por la proliferación de los servicios no personales (SNP) en el sector público, modalidad contractual establecida en los años noventa como respuesta a las restricciones presupuestales impuestas a la contratación de nuevo personal, con el objetivo de

⁶ La compensación es el conjunto de ingresos (compensación económica) y beneficios (compensación no económica) que la entidad destina al servidor civil para retribuir la prestación de sus servicios de acuerdo al puesto que ocupa. La gestión de la compensación se basa en los siguientes principios:

- a) Competitividad: Se busca atraer y retener personal idóneo en el servicio civil.
- b) Equidad: Al trabajo desempeñado en puestos similares, pero en condiciones diferentes de exigencia, responsabilidad o complejidad le corresponde diferente compensación económica y al trabajo desempeñado en puestos y condiciones similares le corresponde similar compensación económica.
- c) Consistencia interna: Las compensaciones dentro de la misma entidad guardan relación con las condiciones de exigencia, responsabilidad y complejidad del puesto.
- d) Consistencia intergubernamental: Las compensaciones de puestos similares, entre entidades, son comparables entre sí.

⁷ <https://www.servir.gob.pe/relacion-de-entidades-en-transito-al-regimen-de-la-ley-del-servicio-civil/>

⁸ <http://www.servir.gob.pe/lista-de-entidades-con-resolucion-de-inicio-a-la-ley-del-servicio-civil/>

ahorrar costos laborales y acceder a un sistema de contratación más flexible en el sector público.

Constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado. Se regula por el Decreto Legislativo N° 1057 y sus modificatorias, no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, el régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales, y tiene carácter transitorio. Es aplicable a toda entidad pública sujeta al D. L. N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a otras normas que regulan carreras administrativas especiales; y a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado y los proyectos de inversión pública.

Cabe precisar que el régimen CAS surgió como un régimen temporal, que progresivamente debe ser sustituido por el régimen regulado por la Ley N° 30057, LSC, al mismo que se accede, conforme la propia Ley del Servicio Civil lo señala, mediante concurso público de méritos, realizado por cada entidad, cumpliendo con el perfil del puesto respectivo.

10. En efecto, en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021⁹, en el año 2013 se promulgó la Ley N° 30057, LSC, con la finalidad de contribuir a la mejora continua de la administración pública a través de la instauración de un nuevo régimen basado en la meritocracia de los servidores públicos, y establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas.

En esta línea, la reforma del servicio civil está orientada a que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor servicio civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran.

Para ello, las entidades públicas deben seguir un proceso de reflexión estratégica, organizativa y operativa. En esa línea, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en su calidad de rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, estableció lineamientos para dirigir, de forma estandarizada y fluida, el proceso de tránsito de las entidades públicas y de los servidores públicos hacia el régimen del servicio civil.

El principal objetivo del citado proceso es generar un cambio en la cultura institucional de las entidades públicas, que permita la adopción de una estructura de puestos y posiciones óptima que pase a ser ocupada por servidores calificados y con vocación de servicio; contribuyendo así con mejorar el funcionamiento del aparato estatal.

A la fecha, son 92 entidades que cuentan con la resolución de inicio a la Ley del Servicio Civil¹⁰, y 308 entidades han conformado la respectiva comisión para el tránsito al referido régimen del servicio civil¹¹. En cuanto a los alcances generales del Servicio Civil, estos favorecen la uniformidad en el régimen laboral para las personas que prestan servicios en las instituciones del Estado¹².

⁹ Aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM.

¹⁰ <https://www.servir.gob.pe/lista-de-entidades-con-resolucion-de-inicio-a-la-ley-del-servicio-civil/>

¹¹ <https://www.servir.gob.pe/relacion-de-entidades-en-transito-al-regimen-de-la-ley-del-servicio-civil/>

¹² Caso Ley de la Carrera del Trabajador Judicial Fundamento 40.

Sin embargo, y en evidente desconocimiento de dicho marco normativo, se advierte del análisis y estudio de las iniciativas legislativas que sustentan la Autógrafa de Ley, que la comisión congresal no efectuó mayor reparo del ordenamiento legal vigente, constituido por la Ley del Servicio Civil y normas de desarrollo, a través de los cuales el Estado viene implementando un régimen laboral único, que integre a todos los servidores civiles que prestan servicios en las entidades públicas, en el que se establezcan reglas, derechos y obligaciones claras.

Por el contrario, a través de la Autógrafa de Ley se pretende mantener en vigencia, además del régimen CAS, regímenes con condiciones económicas precarias -como es el establecido en el D.L. N° 276-, y sin una línea de carrera predeterminada -como el establecido en el D.L. 728.

Contravención a la meritocracia

11. La Autógrafa de Ley pretende disponer que el acceso de los servidores del régimen CAS, “migren” a los regímenes de los Decretos Legislativos 276 y 728, de manera automática sin mayor evaluación, y por solo hecho de los años de servicios.

Sobre el particular, se debe remarcar que el concurso público de méritos, es un sistema técnico de administración de personal y un mecanismo de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, en cuanto garantizan que, a la organización estatal, y concretamente a la función pública, accedan los mejores y los más capacitados funcionarios¹³.

Así se encuentra establecido en la Ley N° 28175¹⁴, el Decreto Legislativo N° 1023¹⁵, el Decreto de Urgencia N° 016-2020¹⁶, así como lo establecido en los regímenes laborales vigentes.

En adición a ello, el Tribunal Constitucional¹⁷ -en jurisprudencia vinculante- ha señalado que “existen suficientes y justificadas razones para asumir que el ingreso a la administración pública mediante un contrato a plazo indeterminado exige necesariamente un previo concurso público de méritos para una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada”. Asimismo, remarca la importancia de la meritocracia (mérito personal y capacidad profesional) para el ingreso a la administración pública, estableciendo que “ésta constituye un criterio objetivo fundamental en el ingreso y permanencia en la actividad estatal para la prestación de un servicio público”.

De lo expuesto, se puede sostener que la Autógrafa de Ley, en efecto, no solo contraviene el marco legal antes citado, sino también, la jurisprudencia vinculante emitida por el Tribunal Constitucional y el derecho de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país (literal c, inciso 1 del artículo 23) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la Convención.

La Gestión de los Recursos Humanos en el Sector Público es una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo

¹³ Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC Fundamento 97.

¹⁴ Artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público.

¹⁵ Artículo IV del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

¹⁶ Artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del sector público.

¹⁷ Expediente 05057-2013-PA/TC JUNÍN - ROSALÍA BEATRIZ HUATUCO HUATUCO.

12. La Constitución Política reconoce la distribución del poder, a través de la cual el Estado ejerce sus funciones. Sobre esta base¹⁸, existe una doble naturaleza al principio de unidad del poder estatal, el cual, por un lado, funge como origen de la autonomía de las entidades del Estado; y, de otro lado, el conjunto de órganos que gozan de un determinado ámbito de autonomía, en el cual resulta imprescindible la fijación o existencia de un sistema predeterminado de funciones y competencias que sirvan para controlar y limitar el poder de cada uno como fundamento de los límites a la actuación de éstos. Si bien dicho principio da vida a los diferentes órganos que resultan necesarios para el desarrollo de las funciones básicas del Estado, estos no deben encontrarse en contraposición con el ordenamiento general.

Lo señalado anteriormente se encuentra sustento en el artículo 43 de la Constitución Política que precisa que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana, y su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

La existencia de este sistema de equilibrio de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura¹⁹.

En ese sentido, es al Poder Ejecutivo a quien le corresponde dirigir la política general del Gobierno²⁰; no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas²¹.

Asimismo, entre otras disposiciones, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, instaura diversos sistemas administrativos mediante los cuales se regula la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso²². Tales sistemas administrativos cuentan con un ente Rector, siendo este una autoridad técnico normativa a nivel nacional que dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito, coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de las leyes pertinentes.

Sobre este extremo, en reciente pronunciamiento del Tribunal Constitucional²³, ha señalado que “se debe precisar que el artículo 4 de [la Ley del Servicio Civil] da cuenta de la existencia de un sistema administrativo de gestión de recursos humanos encargado del establecimiento, del desarrollo y de la ejecución de la política del Estado en lo relativo al Servicio Civil, lo cual incluye diversas normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas que emplean las entidades públicas cuando realizan la gestión del personal a su cargo”.

“Con respecto a lo anterior, el artículo 5 del mismo cuerpo legal, establece que dicho sistema está encabezado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), encargada de formular la política nacional del Servicio Civil, ejercer la rectoría del sistema y resolver las controversias, de conformidad con la normativa correspondiente. Este es el caso del Decreto Legislativo 1023, “Decreto

¹⁸ Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC Fundamento 36.

¹⁹ Expediente N° 0005-2006-PI/TC Fundamento 12.

²⁰ Numeral 3 del artículo 118 de la Constitución Política.

²¹ Numeral 2 del Artículo VI de Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

²² Artículo 46 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

²³ Caso Ley de la Carrera del Trabajador Judicial

Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos”, y sus modificatorias, “garantizando desde su elección como órgano técnico su autonomía, profesionalismo e imparcialidad”.

En dicho sentido, corresponde a la Autoridad Nacional del Servicio Civil²⁴, en su calidad de organismo técnico especializado, emitir las disposiciones que, para la gestión de los recursos humanos en el sector público, se requieran.

13. En este punto es preciso señalar que las funciones que, por mandato constitucional y legal, se ejercen, no deben entenderse como división tajante, sin puntos de contacto o interrelación entre los poderes del Estado, sino que esta debe ser considerada en clave de equilibrio, de controles recíprocos, de pesos y contrapesos, e incluso debe ser entendida sobre la base de relaciones de coordinación y cooperación entre ellos.

Es por lo expuesto que se advierte del Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, que para el análisis de las iniciativas legislativas que dieron sustento a la Autógrafa de Ley bajo análisis, se contó con diversas comunicaciones de las entidades del Poder Ejecutivo que, en el marco de sus respectivas funciones, emitieron opinión. A saber:

Con relación al Proyecto de Ley N° 1455/2016-CR:

- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Oficio N° 1780-2017-JUS/SG remite el Informe N° 125-2017-JUS/GA que concluye señalando que el proyecto de ley es inviable.
- La Autoridad Nacional del Servicio Civil, mediante Oficio N° 1787-2017-SERVIR/PE, señala, entre otros aspectos, que la propuesta debe contener un análisis del costo de su implementación, considerando el número de servidores contratados bajo el régimen CAS, a nivel nacional, pues ocasionará un gran costo al presupuesto público.

Respecto al Proyecto de Ley N° 1744/20147-PJ:

- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, emitió opinión a través del Informe N° 200-2017-JUS/GA, en el que señala, entre otros aspectos, que el proyecto de ley vulnera lo dispuesto por el artículo 78 de la Carta Magna, vinculado al equilibrio presupuestal.

Sobre el Proyecto de Ley N° 1730/2017-CR:

- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Oficio N° 706-2017-JUS/DM remite el Informe N° 200-2017-JUS/GA que concluye considerando no viable a la propuesta formulada.
- El Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio N° 2109-2017-EF/10.01, remite el Informe N° 393-2017-EF/53.04, en el que emite opinión desfavorable.

²⁴ Artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1023.

Con relación al Proyecto de Ley N° 1852/2017-CR:

- El Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio N° 2314-2017-EF/10.01 remitió el Informe N° 0714-2017-EF/50.06, a través del cual emite opinión desfavorable.

Respecto al Proyecto de Ley N° 1888/2017-CR:

- La Autoridad Nacional del Servicio Civil, mediante Oficio N° 1783-2017-SERVIR/PE, remite el Informe Técnico N° 1161-2017-SERVIR/GPGSC mediante el cual plantea sugerencias a ser tomadas en consideración para el respectivo estudio.

De lo señalado, se advierte que, pese a las opiniones que en su momento emitió el Poder Ejecutivo, estas no fueron evaluadas por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en evidente desconocimiento de las prerrogativas que, conforme a la separación de poderes y el deber de cooperación y coordinación, establece la Constitución Política²⁵. Es más no se tomaron en cuenta ni de manera parcial.

Costo de implementación de la medida propuesta

14. El Dictamen de la comisión congresal, que sustenta la Autógrafa de Ley señala que “el presente dictamen no generará ningún gasto para su implementación al Estado, financiándose con cargo al presupuesto de cada sector, sin demandar recursos adicionales del tesoro público, estando además facultada la entidad a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para la implementación de la iniciativa”.

Sin embargo, se advierte que dicha afirmación no tiene ningún sustento fáctico. A continuación, se pasa a detallar el costo que significaría al tesoro público, la implementación de las disposiciones contenidas en la Autógrafa de Ley:

Nivel de Gobierno	N° CAS	Costo CAS	Costo D.L. N° 728	Costo Diferencial D.L. N° 728
1. GOBIERNO NACIONAL	95,611	5,238,632,438.89	6,867,784,692.10	1,629,152,253.21
2. GOBIERNOS REGIONALES	1,982	70,648,113.84	90,740,214.90	20,092,101.06
3. GOBIERNOS LOCALES	70,339	1,814,417,318.60	2,297,386,726.39	482,969,407.79
Total de CAS a D.L. 728	167,932	7,123,697,871.33	9,255,911,633.39	2,132,213,762.06

Nivel de Gobierno	N° CAS	Costo CAS	Costo D.L. N° 276	Costo Diferencial D.L. N° 276
1. GOBIERNO NACIONAL	63,504	2,987,947,342.76	3,847,331,042.76	859,383,700.00
2. GOBIERNOS REGIONALES	92,836	3,030,435,754.08	4,283,501,834.09	1,253,066,080.00
Total de CAS a D.L. 276	156,340	6,018,383,096.84	8,130,832,876.85	2,112,449,780.00

Total General	324,272	13,142,080,968.17	17,386,744,510.24	4,244,663,542.07
---------------	---------	-------------------	-------------------	------------------

²⁵ Expediente N° 0006-2018-PI/TC

TOTAL COSTO DIFERENCIAL	S/ 4,244,663,542.07
-------------------------	---------------------

De lo señalado, podemos concluir que la medida propuesta irroga considerables gastos adicionales al tesoro público.

15. Sin perjuicio de lo antes señalado, y desde el punto de vista estrictamente presupuestal se formula observación en razón a que la incorporación del personal del régimen CAS en los regímenes laborales del D.L. N° 728 y del D.L. N° 276, requiere de mayores recursos para financiar el total de gastos vinculados a la planilla del personal que pertenece a dichos regímenes, como es el caso de los gastos por gratificación, bonificación por escolaridad, compensación por tiempo de servicios, Incentivo Único (CAFAE), asignación familiar, entre otros, por lo que originará que se deban asignar los recursos públicos necesarios a las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, a fin de financiar los gastos que se generen para la ejecución de las medidas antes mencionadas, financiamiento que no se encuentra previsto en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, aprobado por el Decreto de Urgencia N° 014-2019, ni en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, aprobado por la Ley N° 31084.
16. Asimismo, se debe señalar que disponer que las entidades del Sector Público quedan facultadas para realizar las modificaciones presupuestarias que sean necesarias a efectos de implementar la contratación de su personal CAS en los regímenes del D.L. N° 728 y del D.L. N° 276, no evita que la implementación de la medida genere mayores gastos, toda vez que las entidades que realicen las modificaciones presupuestarias autorizadas, desfinanciarán metas y objetivos estratégicos institucionales priorizados (compra de bienes, mantenimiento de infraestructura o equipos, entre otros) que se plasman en la prestación de los servicios públicos de dichas entidades hacia la población, lo que posteriormente, generará la demanda de recursos adicionales al Tesoro Público, a fin de obtener el financiamiento necesario a efectos de cumplir con tales metas y objetivos estratégicos institucionales.

En ese sentido, para la aplicación de las medidas propuestas se demandarán recursos adicionales al Tesoro Público, contraviniéndose el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440.

De igual manera, es importante señalar que de aprobarse lo señalado en la Autógrafa de Ley, se debe tener en cuenta que los costos que implique su implementación constituirán gastos de carácter permanente, costo financiero que podría incrementarse en el tiempo generando costos que afectarían la Caja Fiscal y, por tanto, tendrán impacto en el Presupuesto del Sector Público.

17. Por otro lado, se puede indicar que la propuesta normativa no acompaña un análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, que señale el costo que conllevará la incorporación del personal CAS en los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 276 y N° 728 conforme a los términos señalados en la Autógrafa de Ley.

Adicionalmente, tampoco se demuestra la disponibilidad de los créditos presupuestarios suficientes en el presupuesto institucional de las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales para el financiamiento de la medida propuesta en la Autógrafa de Ley, así como el impacto que generará en el presupuesto

del Estado la aplicación de lo establecido en dicha propuesta normativa.

Sobre el particular, de acuerdo al numeral 17 del artículo 118 de la Constitución Política, debemos recordar que le corresponde al Presidente de la República "Administrar la Hacienda Pública"; y, el artículo 79 de la Constitución Política establece que "los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)".

Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.

En ese sentido se ha pronunciado el Supremo intérprete de la Constitución Política²⁶, respecto a la creación de una universidad cuando no se había acreditado la disponibilidad de los recursos para su funcionamiento:

"(...) si se tiene en cuenta que la creación legal de una universidad pública, por evidentes razones, apuesta a su futura entrada en funcionamiento, y que sobretodo en el inicio de su gestión, sus principales rentas tienen origen en las partidas presupuestales que el Estado le asigna, la creación de tal universidad que no tenga acreditada, a través de un informe técnico previo emitido por el Poder Ejecutivo y, concretamente, por el Ministerio de Economía y Finanzas, la disponibilidad de los recursos que aseguren la eficiencia de sus servicios, sería sinónimo de la verificación de una iniciativa motu proprio por parte del Congreso de la República para generar gasto público, lo que se encuentra prohibido por el artículo 79° de la Constitución"²⁷. (Énfasis agregado)

Cabe precisar que, en el citado pronunciamiento, el Tribunal Constitucional también señaló que la intervención del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la capacidad del Estado para financiar el funcionamiento de –en ese caso– una universidad, debía ser incluso previa a su creación legal:

"En tal sentido, una interpretación del artículo 6 de la Ley N° 26439, conforme al artículo 79 de la Constitución, exige concluir que cuando dicho precepto legal establece que "[p]ara autorizar el funcionamiento de las universidades públicas se requiere", entre otras cosas, la intervención del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la capacidad del Estado para financiar su funcionamiento", tal intervención debe ser previa incluso a su creación legal y no solo previa a su entrada en funcionamiento. Por lo demás, solo bajo este entendimiento se mantiene a buen recaudo la competencia de administración de la hacienda pública, que conforme al mandato del artículo 118, inciso 17), de la Constitución, ha quedado reservada al Poder Ejecutivo"²⁸. (Énfasis agregado)

Luego de los fundamentos establecidos en la sentencia del Expediente N° 00019-2011-PI/TC, el Tribunal Constitucional concluyó que:

²⁶ Sentencia del Expediente N° 00019-2011-PI/TC.

²⁷ Sentencia Expediente N° 00019-2011-PI/TC, Fundamento Jurídico N° 17.

²⁸ *Ibíd.*

“Lo expuesto lleva a concluir que la creación de una universidad por parte del Congreso de la República, **sin que previamente exista un informe técnico del MEF que acredite la disponibilidad de los recursos públicos necesarios para garantizar un futuro funcionamiento (...)** es violatoria del artículo 79 de la Constitución (...)”²⁹. (Énfasis agregado)

En tal sentido, la función del Congreso de República es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aun creando gastos que escapen a la proyección técnica diseñada por el Gobierno. Esta iniciativa en el seno del Congreso, queda constitucionalmente reducida solo a lo atinente a su propio pliego presupuestal.

De lo señalado, la dación de una ley por parte del Congreso que origine un nuevo gasto público y que no respete las mencionadas exigencias constitucionales, incurriría en una inconstitucionalidad tanto de forma como de fondo.

18. Asimismo, incurriría en una inconstitucionalidad de forma, dado que la ausencia de una coordinación previa con el Poder Ejecutivo, constituiría la omisión de un acto que, por imperio del artículo 79 de la Constitución, necesariamente debe formar parte del procedimiento legislativo que anteceda a la expedición de dicha ley. Incurriría en una inconstitucionalidad de fondo, toda vez que el contenido de la ley, así expedida, será violatorio de la prohibición prevista en el artículo 79 de la Constitución, es decir, de la prohibición de que el Congreso tenga iniciativa en la generación de gasto público, salvo en lo que atañe a su propio presupuesto.

Una ley de tal carácter, además, resultaría violatoria del principio de unidad presupuestal, así como de los principios de equilibrio financiero y de exactitud presupuestales. En efecto, conforme al principio de equilibrio presupuestal (artículo 78 de la Constitución), la Ley de Presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país, lo que entre otras cosas implica que, para efectos de evitar dicho desbalance, ninguna otra norma puede habilitar la ejecución de un nuevo gasto.

Por su parte, de acuerdo al principio de exactitud presupuestal (artículo 77 de la Constitución), la Ley de Presupuesto debe consignar la totalidad de los recursos y gastos fiscales en atención al verdadero y real rendimiento de las fuentes de percepción de renta estatal, constituyéndose en la descripción cabal de las funciones y servicios que efectuará el órgano ejecutivo en su condición de responsable de la administración.

19. Asimismo, el Tribunal Constitucional mediante los Expedientes 0003-2013-PI/TC 0004-2013-PI/ TC y 0023-2013-PI/TC, sobre el Caso Ley de Presupuesto, señaló:

“(…)”

17. La Ley de Presupuesto cumple la función constitucional específica de consignar o incluir ingresos y gastos debidamente balanceados para la ejecución de un ejercicio presupuestal concreto. Por ello, todo lo relacionado con la previsión de los ingresos del Estado y la habilitación de los gastos para la ejecución en un ejercicio presupuestal debe estar dentro de un solo y único texto normativo, con carácter anual, que expresamente delimite y guíe la política económico-financiera del Estado.

²⁹ Ídem., Fundamento Jurídico N° 18.

18. Este Tribunal tiene dicho que las características de la Ley de Presupuesto son las siguientes: (i) es un acto de previsión y ordenamiento destinado a regular la función económica y financiera del Estado; (ii) es un acto de autorización de ejecución del gasto público, concedido por el Congreso mediante ley expresa y especial; (iii) tiene un plazo determinado y expiratorio para la autorización de ejecución del gasto público —que es un año, según se explica (iv) reconoce la existencia esencial de ejecución del gasto público bajo responsabilidad funcional, presentándose para tal efecto medidas de control para el correcto uso de la autorización concedida; y, (v) hace concordar la programación y ejecución con los criterios de eficiencia de las necesidades sociales básicas y de descentralización (fundamento 10 de la STC 0004-2004- CC/TC).

19. Así pues, y bajo la perspectiva de los principios de separación y colaboración de poderes, la Ley de Presupuesto despliega cuando menos dos importantes funciones: una de previsión y otra de autorización. En el primer caso, la Ley de Presupuesto enumera los ingresos fiscales del Estado, que se valoran comparativamente con los gastos fiscales a realizarse dentro del período fiscal. En el segundo caso, la Ley de Presupuesto fija el alcance de las competencias del Ejecutivo en materia económico-financiera, de acuerdo con un factor cualitativo (especificidad y finalidad de la materia presupuestal) y otro cuantitativo (monto máximo a gastar), además de uno de carácter temporal (anualidad).
(...)^o

Adicionalmente, el presupuesto debe encontrarse equilibrado debido a que incluye ingresos y gastos que deben estar balanceados, ya que las disposiciones contenidas en la Autógrafa de Ley, no solo requerirían de recursos para el ejercicio fiscal 2021, sino además una debida previsión de su sostenibilidad en el tiempo, lo que ocasionaría gastos no presupuestados para el Estado.

20. De otro lado, es pertinente indicar que la Ley N° 30057, LSC, tiene por objeto que se establezca un régimen laboral único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado.

Por lo antes señalado, no resulta pertinente que a la fecha se propongan medidas que incorporen al personal CAS en los regímenes laborales del D.L N° 728 y del D.L. N° 276, toda vez que conforme a lo establecido en la Ley N° 30057, una vez que se implemente el Servicio Civil en las diferentes entidades, la incorporación de trabajadores en los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y N° 728 quedarán prohibido con la finalidad de implementar este régimen único a nivel de Estado, por lo que establecer medidas como la planteada en la Autógrafa de Ley generará retrasos en el proceso de transición hacia el régimen del Servicio Civil, más aún si se tiene en cuenta que el personal sujeto a dichos regímenes (Decretos Legislativos N° 276 y N° 728) no se encuentran obligados a transitar hacia este nuevo régimen.

En consecuencia, se considera que la implementación de medidas como la planteada en la Autógrafa de Ley, tendrá como consecuencia que se den plazos más prolongados en donde coexistirán diferentes regímenes laborales ejerciendo la misma función y con diferentes niveles remunerativos, esquema que se busca ordenar con el nuevo régimen del Servicio Civil.

Asimismo, en el Decreto de Urgencia N° 014-2019 y en la Ley N° 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, se han considerado las exoneraciones necesarias para la implementación de la Ley N° 30057 y para atender las medidas en materia de personal e incremento de remuneraciones que resulten

necesarias a nivel de las diferentes entidades de los tres niveles de Gobierno teniendo en cuenta la nueva estructura remunerativa del régimen regulado en la Ley N° 30057.

21. Finalmente, los recursos con que cuenta el Estado para realizar la reforma en materia de gestión de recursos humanos, se encuentran orientados a la implementación de la Ley N° 30057, por lo que, en caso de que se aprueben medidas en materia de personal vinculadas a otros regímenes laborales, las mismas no cuentan con financiamiento en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, y estarían afectando el financiamiento de la implementación de la Ley N° 30057.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



FRANCISCO RAFAEL SAGASTI
HOCHHAUSLER
Presidente de la República



VIOLETA BERMÚDEZ VALDIVIA
Presidenta del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA ERRADICAR LA
DISCRIMINACIÓN EN LOS RÉGIMENES LABORALES DEL SECTOR
PÚBLICO**

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado, contratados bajo el Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios.

En las entidades públicas, cuyo régimen laboral es exclusivamente el del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, la citada incorporación se hace respecto a este régimen.

Artículo 2. Requisitos

Para la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, o del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, según corresponda, los trabajadores contratados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios deben cumplir los siguientes requisitos:

- a. Realizar labores de carácter permanente al momento de la entrada en vigencia de la presente ley.
- b. Tener contrato administrativo de servicios (CAS) por dos (2) años de modo continuo o tres (3) años de modo discontinuo. Estos plazos se computan a partir de la fecha de la publicación de la presente ley.
- c. Haber ingresado a la institución mediante concurso público, en su defecto haber tenido la condición de servicios no personales y posterior contrato administrativo de servicios.
- d. A los trabajadores que hayan renunciado a un contrato CAS para asumir un contrato distinto en el interin de la vigencia de la presente norma se les

reconoce los derechos que confiere la presente norma al estar comprendidos dentro del inciso b) del artículo 2 de la presente ley.

Artículo 3. Aplicación progresiva

La incorporación del régimen CAS al Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, y al Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, se realiza en forma progresiva, de conformidad con lo establecido en el reglamento de la presente ley, respetando la disponibilidad presupuestaria de las entidades públicas.

Para tal efecto, se toma en cuenta para la incorporación de los trabajadores, el grupo ocupacional y nivel del Decreto Legislativo 276, así como la clasificación laboral funcional de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, según corresponda el régimen laboral ordinario de la entidad pública, de acuerdo a la labor desarrollada. Este proceso se concreta en un periodo no mayor de cinco (5) años.

El orden de prelación para la incorporación que se señala en la presente ley está en función de la antigüedad del contrato, edad, cuota de discapacitados e igualdad de género.

Artículo 4. Eliminación de la temporalidad sin causa y prohibición de contratación bajo el régimen CAS

Desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta que se produzca la incorporación a que se refiere el artículo 1, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, ninguna entidad del Estado podrá contratar personal a través del régimen especial de contratación administrativa de servicios, con excepción de aquellas contrataciones que se encontraran vigentes y que sean necesarias de renovar a efectos de no cortar el vínculo laboral de los trabajadores con vínculo vigente, en tanto se ejecute lo dispuesto en el artículo 1 de la presente ley.



Quedan exceptuados de los alcances de la presente ley los trabajadores CAS que hayan sido contratados como CAS de confianza.



Artículo 5. Implementación de la Ley

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto de cada entidad, autorizándoseles, además, a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para cumplir con lo dispuesto en la presente ley, sin demandar recursos al tesoro público ni afectar el gasto e inversión en material, infraestructura y demás elementos necesarios para la prestación idónea de los servicios públicos y respetando las disposiciones legales presupuestales.



DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Fiscalización

La fiscalización de las condiciones contractuales o convencionales, así como de las condiciones legales de los trabajadores CAS, está a cargo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), mientras dure el proceso de implementación de la presente ley.

SEGUNDA. Reglamento

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley dentro de los sesenta (60) días de su entrada en vigor.

La falta de reglamentación de alguna de las disposiciones de la presente ley no es impedimento para su aplicación y exigencia.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación de los artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo 1057

Modifícanse los artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, en los siguientes términos:

“Artículo 5.- Duración

El contrato administrativo de servicios es de tiempo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia.

Artículo 10.- Extinción del contrato

El contrato administrativo de servicios se extingue por:

[...]

- f) *Decisión unilateral de la entidad con expresión de causa disciplinaria o relativa a la capacidad del trabajador y debidamente comprobada. Si el despido no tiene causa o no se prueba durante el proceso de impugnación, el juez declara su nulidad y la reposición del trabajador.*
- [...]”.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los dieciocho días del mes de diciembre de dos mil veinte.



MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN
Presidenta a. i. del Congreso de la República

LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

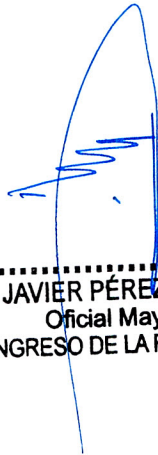
AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

**Proyecto de Ley: 1455/2016-CR, 1730/2017-CR,
1744/2017-PJ, 1844/2017-MP, 1852/2017-CR,
1888/2017-CR, 2181/2017-CR Y 2580/2017-CR**

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 14 de enero de 2021

**Pase a la Comisión de Trabajo y Seguridad
Social, con cargo de dar cuenta de este
procedimiento al Consejo Directivo.**



.....
YON JAVIER PÉREZ PAREDES
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA